

**11º ENCONTRO ABCP
DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO: IMPASSES
CONTEMPORÂNEOS**

Curitiba
31 de julho a 03 de agosto de 2018

GT ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

**PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM
DEBATE SOBRE A CONSTRUÇÃO DAS CAPACIDADES ESTATAIS NO RGS**

Luciana Pazini Papi – Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul

Diogo Joel Demarco - Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul

RESUMO

O trabalho analisa as capacidades burocráticas desenvolvidas para o planejamento em municípios do Rio Grande do Sul, a partir de pesquisa realizada pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão- MPOG - e Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo – CEGOV, no ano de 2015. Interpretando a formação de capacidades estatais nos municípios como reflexos das rotas institucionais trilhadas pelo Estado brasileiro, e pelo aparato de planejamento que, em ambos os casos, levou a centralização, demonstramos a incipiência dos processos de construção de sistemas de planejamento locais. A baixa produção analítica e empírica sobre essa realidade reforça a tese de que o planejamento centralizado continua sendo uma realidade no país e precisa ser revertido, dado que cada vez mais os municípios assumem responsabilidades por prestação de serviços e condução do futuro de seu território. Em termos metodológicos, tratou-se de uma pesquisa qualitativa em uma amostra de municípios de pequeno, médio e grande porte do Rio Grande do Sul, a mesma da pesquisa MPOG/CEGOV.

Palavras-chave: capacidades estatais; federação; planejamento; municípios

INTRODUÇÃO

As principais experiências históricas de planejamento governamental no Brasil estão ligadas ao centro, ou seja, ao que conhecemos hoje como União dentro da federação. Iniciado como parte do esforço de construção do *state-building* no período conhecido como a Era Vargas, onde todos os mecanismos estatais voltaram-se para completar o processo de construção nacional por intermédio de um tipo estatal nacional desenvolvimentista (BIELCHOWSKY, 2004), pode-se afirmar que desde 1934, com o Conselho Federal de Comércio Exterior (que possuía funções típicas de planejamento), seguido pelo DASP em 1938, órgão central de planejamento da administração pública brasileira, e outros tantos planos que culminaram com os PND's no regime militar e na República, inicia-se o processo de construção de um sistema de planejamento nacional cujas características foram a concentração de capacidade técnica e política no centro, para levar a cabo a implementação do projeto desenvolvimentista.

Tal processo esteve em consonância com a lógica internacional do pós II guerra onde muitos países lançaram mão de amplos sistemas de planejamento centralizados para reconstrução de seus territórios, assim como, no mundo socialista, em que se apostava cada vez mais na programação da economia e na transformação das sociedades de forma deliberada e planejada pelo Estado (ALEC NOVE, 1989). Nesse contexto, o âmbito local, ou as unidades federadas da “periferia”, não possuíam reconhecimento político como entes produtores de políticas públicas relevantes para o desenvolvimento. Eram antes, consideradas como extensões do centro, membros de um corpo sobre o qual se tinha pouca autoridade.

No caso brasileiro a construção do aparato de planejamento central esteve sustentada e refletiu duas questões estruturantes: 1) as matrizes institucionais de nosso Estado que se estruturou como federação desde 1889, mas que historicamente reforçou o papel do centro

como árbitro maior da relação intergovernamental e definidor das políticas públicas prioritárias para a nação; e 2) pelo contexto histórico da Era Vargas que debateu e implementou as bases do Estado desenvolvimentista, sustentado em grande medida no aparato de planejamento estatal centralizado.

Quanto ao primeiro aspecto vale destacar que mesmo antes do país tornar-se uma federação, o centro ou executivo federal brasileiro foi se constituindo como grande irradiador da política nacional e ordenador das relações sociais. Por razões históricas e raízes que remontam a processos como a colonização portuguesa e a formação como Estado-nação por cima, o nosso transcurso histórico, embora tenha alternado momentos de centralização com descentralização, operou majoritariamente no sentido da concentração da autoridade política no centro como postularam uma geração de autores como Raimundo Faoro, Simon Schwartzman e, mais recentemente, Wanderley Guilherme dos Santos, José Murilo de Carvalho e Martha Arretche.

Dessa forma, em que pese os poderes locais possuírem peso na política nacional, dado o processo de ocupação do território por meio de capitânicas hereditárias que os dotou de autonomia, reforçada com o transcorrer dos anos entre o império e a república, (BALÁN, 1974; LEAL, 1975), o processo de continuidade das instituições portuguesa (HOLANDA, 2006; FAORO, 2012) e a formação de uma elite coesa (CARVALHO, 2007) funcionaram como importantes instrumentos de construção de um Estado, cujo centro irradia poder e concentra a maioria dos recursos institucionais, burocráticos e fiscais (ARRETCHÉ, 2012). Dessa forma, pode-se sustentar que, com tais matrizes institucionais, os principais aparatos administrativos e de construção burocrática no Brasil, como o planejamento, refletem tais origens de trajetória.

O outro elemento que contribuiu para que o planejamento no Brasil se constituísse a partir de um perfil centralizado, foi o contexto histórico de construção do Estado moderno e do capitalismo no país, iniciado na Era Vargas sob as bases do desenvolvimentismo. Diante de uma situação de crise internacional coadunada com um contexto de crise política e econômica interna, abria-se um espaço para a promoção da 'revolução capitalista' que ainda não havia ocorrido no país. Num processo semelhante ao ocorrido nos países centrais em que, à formação dos Estados modernos seguiu-se de movimentos fortemente centralizadores e concentradores (ANDERSON, 2004), no caso brasileiro, o processo de formação do Estado e construção do capitalismo, dada a circunstância histórica de periferia do sistema mundo (WALLERSTEIN, 1974) seguiu-se de forte processo de centralização e de intervenção do Estado na economia e na proteção social com vistas a transformar o panorama societário: de um país rural/atrasado, para um país urbano e moderno. Coube à Vargas o comando desse processo, que passou a investir na construção de burocracia estatal e no reforço das capacidades do Estado para promover a transformação da infraestrutura, da produção, das políticas sociais -mesmo que seletivas- (BRESSER-PEREIRA, 2012).

Em paralelo com o processo de transformação social, inicia-se o debate teórico sobre o papel do Estado no desenvolvimento e quais estratégias deveriam ser adotadas para superar o subdesenvolvimento. Com isso durante os anos 1940 e 1950 e, sobretudo, nos anos 1960 adensa-se o debate teórico feito pelos intelectuais do pensamento político e econômico brasileiro, no âmbito do ISEB e da CEPAL, onde as razões do subdesenvolvimento e as formas de superá-lo concentravam as principais atenções analíticas. Nesse aspecto, em que pese as variações nas explicações das razões do atraso, em geral, avaliava-se o planejamento como um importante instrumento para a condução da industrialização e como eixo central na construção de um Estado “capaz” nas suas tarefas de desenvolvimento (BIELCHOWSKY, 2004). Nesta lógica, refletindo o contexto internacional, pouco ou nenhum espaço se deu para pensar o âmbito local como locus promotor de políticas públicas e do desenvolvimento no debate teórico nacional.

Desta forma pode-se afirmar que tanto do ponto de vista teórico como no nível prático, o planejamento governamental no Brasil desde o período desenvolvimentista foi um instrumento desenvolvido em técnica e aparatos burocráticos pelo âmbito central, sobrando baixo ou nenhum desenvolvimento no âmbito local, salvo exceções dos grandes centros.

Advém que em 1988 a atribuição por planejamento sofre mudanças significativas ao se descentralizar para os municípios, em um processo maior de reformas que transferiu para esse ente a responsabilidade por um número significativo de atribuições na formulação e implementação de políticas públicas. Com efeito, CF 1988 no seu art 165, estabeleceu que era responsabilidade dos três entes formular seus planos plurianuais para gerir autonomamente seu território. Entretanto, como demonstra a literatura sobre o federalismo brasileiro, e mais recentemente sobre capacidades estatais, são desiguais as condições burocráticas, fiscais e socioeconômica dos municípios brasileiros, assim como vigora em sua maioria, a precariedade nas estruturas administrativas (ARRETCHE, 2012; SOUZA 2006). Ademais, como as capacidades para planejar e pensar o futuro se concentraram, historicamente no governo federal, nas suas estruturas burocráticas e decisórias, ao se descentralizar para os municípios, cria novas demandas de como pensar a gestão local; como planejar o futuro e organizar programaticamente as demandas sociais, promovendo um conjunto de desafios na construção de capacidades estatais locais.

Trabalhos como o de Arantes (2010), Couto (2011), José Celso Cardoso (2011), Rezende (2011), demonstram que a construção do planejamento no Brasil nos anos 1990, passou por um processo de desmonte coadunado com a nova onda reformista e fiscalista que priorizou o enxugamento do Estado. Nesse contexto, os Planos Plurianuais federais tenderam a confundir-se com o orçamento, sendo tomado mais como um documento burocrático de baixa utilidade e não como um documento estratégico para implementar as políticas públicas contidas na própria Constituição Federal.

No âmbito local, em que pese haver poucos trabalhos, sobre o tema, no que tange ao planejamento urbano e outros, trabalhos como de Pfeiffer (2000) aponta que a maioria dos municípios não demonstrava condições organizacionais, técnicas e administrativas para produção de planejamento. Além disso, os tradicionais instrumentos de planejamento urbano, alguns obrigatórios por lei, mostram-se cada vez mais obsoletos e inadequados para atender as necessidades atuais. Os PPA's, seguindo a lógica do governo federal no contexto, confundiam-se com orçamento e não mostrava-se como peças de gestão estratégica.

Em face desse cenário, em um passado recente, sob a liderança dos governos de centro-esquerda, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG e o IPEA, buscaram resgatar o sentido estratégico do planejamento no governo federal, dando suporte para os entes subnacionais se capacitarem para essa tarefa e despertarem sobre a necessidade de pensar e planejar seu futuro. No âmbito federal, reforçou-se o viés participativo dos planos, com o envolvimento de amplos setores da sociedade e seu sentido estratégico, com a mudança de forma do PPA (COUTO, 2011). No caminhar dessa experiência, despertou-se para o fato da falta de estruturas e capacidades para o planejamento dos municípios brasileiros, que desde 1988 vinham, em sua maioria, construindo PPA'S burocráticos, engavetados e sem aplicabilidade prática. Passou-se então, sobretudo no governo Dilma, a se promover cursos de capacitação nacional para os agentes de planejamento local, in loco e EAD¹. Houve a aproximação do MPOG e ENAP com as secretarias de planejamento estaduais de forma a construir formação para agentes públicos locais para que despertassem e investissem em seus planos locais, para além da formalidade.

Diante desse cenário de tentativa de cooperação federativa para a tarefa do planejamento, são escassas as pesquisas que ofertem um panorama sobre o status atual dos municípios brasileiros no que tange à tarefa constitucional do planejamento e, sobretudo, sobre a "qualidade" desses planos. Considerado como um instrumento fundamental da gestão pública para entrega qualificada de políticas públicas à população, esse artigo busca responder ao seguinte problema: Quais as capacidades estatais construídas para o planejamento pelos municípios do Rio Grande do Sul, no contexto atual? Especificamente, interessa-nos entender quais capacidades burocráticas desenvolvidas para o planejamento após incentivos federais aos municípios, como os cursos de capacitação. Do ponto de vista metodológico, partimos de pesquisa qualitativa realizada pelo MPOG e CEGOV no qual compusemos a equipe técnica,

¹ Em que se destaca o curso de capacitação EAD em planejamento estratégico municipal e desenvolvimento territorial prestado pelo Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo – CEGOV/ UFRGS e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) em 2013. O curso capacitou 336 gestores e técnicos envolvidos com o planejamento em 230 municípios brasileiros, com a finalidade de orientá-los na construção dos Planos Plurianuais (PPAs).

em um conjunto de 14 municípios² de pequeno, médio e grande porte no Rio Grande do Sul, em que buscamos mapear as estruturas (capacidades burocráticas) para o planejamento e, sobretudo, qualificar o entendimento sobre seu conteúdo, sua confecção e a utilização dos planos para a gestão dos municípios e entrega de políticas públicas qualificadas. A pesquisa realizada em 2015, considerou-se três dimensões³ de análise: o Processo de Elaboração do PPA; a Concepção e Conteúdo Programático do plano, atinente a visão de futuro e por fim, o Monitoramento e a Avaliação do PPA e seus usos na gestão deste. Foram feitas análise documental e aplicação de questionários semiestruturados *in loco*, online e por telefone a gestores das secretarias ou setores de planejamento municipais. Isso se deveu em função da impossibilidade de captar todas as informações relevantes através da análise documental como, por exemplo, a ausência de descrição sobre o processo de elaboração do PPA 2014-2017.

2 CAPACIDADES ESTATAIS E O PLANEJAMENTO

Com a virada para o século XXI, a discussão sobre “capacidades estatais” ganha espaço no Brasil dado que o país, em conformidade com o movimento latino-americano, traz o “Estado de volta” (EVANS, 1993) para a recuperação das tarefas de desenvolvimento econômico e social. Conforme salienta Pinho (2013), pode-se afirmar que o movimento de recuperação do Estado foi uma decisão deliberada dos governos de centro-esquerda da América Latina, e tratou-se de *uma forma de contrabalançar as reformas que hipertrofiaram o mercado e atrofiaram o Estado na promoção de políticas públicas indispensáveis como saúde, educação e proteção social* (2013, p.3).

A partir de então, passou-se a revalorizar, no âmbito dos governos, o papel protagonista do Estado, e de suas capacidades na concepção, no planejamento, implementação e avaliação de

² Para a seleção da amostra, estabeleceu-se, previamente, o número de 14 (quatorze) dos 496 municípios do RS à época. A partir disso, utilizou-se os critérios: porte populacional e distribuição regional dos municípios. A amostra é composta por todos os 07 portes populacionais (conforme classificação do IBGE) refletindo a caracterização do estado do RS neste quesito, como por exemplo, a maior parte dos municípios (45%) tem até 5 mil habitantes (porte 1) e a maior fatia da amostra (29%) está representada por municípios deste porte e assim sucessivamente, com a adição, do município de Porto Alegre por razões decorrentes dos próprios objetivos do estudo, conforme descrito na Tabela 1.

³ Dentro dessas dimensões desdobramos os aspectos a serem analisados: No processo de **Elaboração do PPA, observamos** - a) Estrutura responsável pela elaboração do PPA: atores e ferramentas tecnológicas utilizadas; b) A Interlocução do Poder Executivo com a sociedade civil: sistema de participação local e/ou em cumprimento às normas legais de participação. c) Relações com o Poder Legislativo. **Sobre concepção/conteúdo do PPA, observamos:** Dimensão estratégica: visão de futuro da cidade. Problemas selecionados para enfrentar e do modo como constrói sua estratégia (objetivos do Governo X Objetivos setoriais /objetivos transversais); Baseou-se no Plano de Governo. **Desenho e funcionamento do sistema de monitoramento e avaliação observamos:** a) A Lei do PPA estabelece a obrigatoriedade de acompanhamento da execução dos programas previstos nos PPA? Como ocorre? (programas/ações/indicadores físicos/financeiros. b) Qual a periodicidade do monitoramento? c) Existe previsão legal de envio do Relatório do PPA (previsto e executado) ao Legislativo?

políticas públicas. Ademais agregou-se nessas discussões, o componente da *inclusão e desenvolvimento social*, que fora obliterado tanto pelo Nacional-Desenvolvimentismo (1930-1980) como pelas Reformas de Mercado dos anos 1990.

Nessa seara, a academia junto com órgãos de pesquisa do governo (tais como o IPEA), passaram a desenvolver estudos para entender como as capacidades estatais afetam as ações governamentais e políticas públicas, assim como, que fatores produzem capacidades estatais, tais como, trajetórias institucionais de políticas públicas (PIERSON, 1993); contexto institucional, apoio e incentivos de outras esferas governamentais (GOMIDE; PEREIRA; MACHADO, 2017; GRIN, 2016). Com esse movimento, o sentido seguido pela academia foi na tentativa de desagregar o conceito de capacidades estatais para operacionalização e maior capacidade de aplicabilidade.

Com efeito, há certo consenso de que o conceito de capacidades estatais abarca múltiplas dimensões por conta de ter incorporado concepções teóricas de diversos campos tais como a economia, a sociologia, a ciência política. Em seu debate originário, o conceito de capacidade do Estado nasce do interesse em compreender o papel do Estado no desenvolvimento, como parte da agenda da sociologia política da segunda metade do século XX (CINGOLANI, 2013). Conforme a autora, diante dos efeitos redistributivos das políticas de bem-estar social na Europa do pós II guerra, começam a surgir críticas à visão marxista tradicional, de que o Estado é o *comitê da burguesia*, sugerindo que há espaço para pensa-lo como portador de "autonomia relativa" com relação à classe dominante. Os estudos de Poulantzas (1974) e Clauss Offe (1972) se inserem nessa perspectiva.

A segunda onda de trabalhos que se embasam na concepção de autonomia do Estado, vem dos EUA, sobretudo dos trabalhos de Charles Tilly (1975). Essa é fortemente enraizada na tradição weberiana, onde o poder coercivo da administração central e a formação de quadro de profissionais permanentes e insulados são centrais para a arrecadação e fortalecimento do Estado. Uma perspectiva semelhante é apresentada no trabalho "*Bringing state back in*" de Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985). Neste trabalho os autores buscam mostrar os mecanismos pelos quais, o poder autônomo do Estado opera. Skocpol (1985) define a capacidade do Estado como um Estado capaz de "implementar metas e objetivos sobre a real ou potencial oposição de grupos sociais poderosos, em contextos de retração socioeconômicos (1985, p. 9). Já a autonomia é definida como os objetivos implementados pelo Estado, mas que não são simplesmente reflexo das demandas ou interesses dos grupos sociais ou classes (Ibdem p.9). Os autores, partindo de uma abordagem weberiana, afirmam que a combinação equilibrada de quadros profissionais na burocracia insulada e coordenação intragovernamental são a chave para o sucesso na transformação econômica. Evans (1989), nos estudos acerca da administração pública, dispense atenção para a existência dos chamados "bolsões de

eficiência” ou insulamento das burocracias nacionais do processo político eleitoral e do clientelismo como base do modelo racional legal weberiano, base de um Estado autônomo.

Conforme a revisão de Cingolani (2013), outros esforços acadêmicos contribuiram para a sistematização das capacidades do Estado na literatura.

Nordlinger (1982) shows that public officials have the power to define public policy autonomously within democratic contexts. Skowronek (1982) explores how the fragmented and localistic state capacities of the United States in the 19th century shaped the industrialization process. Wildavsky (1986) analyzes the inertial evolution of the public sector. According to Krasner (1984), most of these statist approaches are persuasive in the idea that state structures can constitute valid explanatory variables for development outcomes (Cingolani, p.6).

No caso da América latina, assim como no Brasil, o tema Capacidades Estatais, ganha espaço com o debate sobre desenvolvimento e a redefinição do papel do Estado em fins de 1990 e início do século XXI, conforme referido. Trabalhos como de Fabián Repetto (2004) ressaltam a necessidade de refletir sobre o conceito como um novo marco para a ação pública que se contraponha à lógica de reformas de primeira geração e atenda, sobretudo, às demandas sociais dos Estados. Segundo o autor,

Esto se asocia en parte al 'regreso' del Estado a los primeros planos de las propuestas de desarrollo -incluyendo el de índole social- tras recuperar cierto terreno frente a las posturas en boga hasta hace años atrás. También se relaciona a que la “capacidad estatal” se haya constituido en un elemento clave en la llamada “segunda generación de reformas”, marco en el que se suele situar este concepto, casi como si fuese un sinónimo de la capacidad burocrática de los aparatos de gobierno (REPETTO, 2004.p1).

“capacidad estatal” la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social”.

Já no caso Brasileiro, nos últimos 10 anos proliferaram trabalhos sobre o tema, associados geralmente a análise de políticas públicas. Em que pese, ainda existir um número expressivo⁴ de trabalhos, pode-se afirmar o envolvimento de autores nacionais em operacionalizar o conceito de forma a torná-lo apropriado para a realização de pesquisa empíricas que busquem contribuir com a reflexão teórica do caso brasileiro. Nesse caso destacam-se os trabalhos de Gomides e Pires (2014), Gomide e Boschi (2016), Celina Souza (2017) e Pinho (2017).

Nos casos dos dois primeiros (GOMIDE e PIRES, 2014), há o esforço em analisar os desafios do Estado no contexto democrático e que se propõe à tarefa de retomar o

⁴ Em busca por palavras chave nos títulos e resumos no periódicos Capes nos últimos 10 anos, foram computados 55 trabalhos associados ao tema de capacidades estatais, geralmente tomado como condição para implementação de políticas públicas. Nessas se destacam políticas sociais, inovação, cooperação e desenvolvimento industrial (busca feita em junho de 2018). [Http://www.periodicos.capes.gov.br/?option=com_pmetabusca&mn=88&smn=88&type=m&metalib=aHR0cDovL3JucC1wcmItby5ob3N0ZWQuZXhsaWJyaXNncm91cC5jb20vcHJpbW9fbGlicmFyeS9saWJ3ZWl0YWN0aW9uL3NIYXJjaC5kbz8mdmlkPUNBUEVTVX1YxJm1vZGU9QWR2YW5jZWQ=](http://www.periodicos.capes.gov.br/?option=com_pmetabusca&mn=88&smn=88&type=m&metalib=aHR0cDovL3JucC1wcmItby5ob3N0ZWQuZXhsaWJyaXNncm91cC5jb20vcHJpbW9fbGlicmFyeS9saWJ3ZWl0YWN0aW9uL3NIYXJjaC5kbz8mdmlkPUNBUEVTVX1YxJm1vZGU9QWR2YW5jZWQ=)

desenvolvimento econômico e social⁵ e de suas *capacidades para formular e executar políticas de desenvolvimento*, sobretudo, em um contexto de consolidação e vigência de instituições democráticas. Tais autores entendem que, para implementar políticas públicas de desenvolvimento, o Estado se sustenta em arranjos institucionais⁶ que são condições de capacidades, ou seja, *dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos.*, p.20). Esses arranjos institucionais constituíram diferentes burocracias, níveis de governo, relação com a sociedade civil e partidos que precisam ser coordenados na tarefa de implementação de políticas públicas. No sentido de operacionalizar o conceito de capacidades, os autores oferecem dois componentes que convêm para esse trabalho: o técnico-administrativo e o político.

O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos (GOMIDE e PIRES, 2014, p. 21).

Na mesma lógica Celina Souza (2017), afirma que o conceito de capacidade estatal incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Entendendo capacidade estatal como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-los, a autora, no sentido de contribuir com as pesquisas empíricas, operacionaliza o conceito da seguinte forma:

Colocado sob a forma de componentes, o conceito incorpora quatro grandes grupos: político, legal, organizacional/administrativo e de política pública. O componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas, objeto deste artigo, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas. Contudo, uma das mais importantes ressalvas sobre a capacidade do Estado é sua desigualdade ou variedade entre áreas de políticas públicas (2017, p.31)

Nesse trabalho a capacidade administrativa ou burocrática, que refere-se a existência de um corpo administrativo profissional, dotado de recursos e de instrumentos próprios

⁵ Os autores fazem referência ao retorno do debate sobre o desenvolvimento no contexto do governo Lula dado o ativismo estatal observado a partir de indicadores de políticas industriais, de infraestrutura, políticas sociais e de fortalecimento de bancos públicos (2014, p.25)

⁶ Entendido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica (Gomide e Pires, 2014, p.19).

(CINGOLANI, 2013; SOUZA, 2017), foi situada como essencial à implementação das políticas públicas - como uma condição para qualquer Estado que pretenda-se autônomo e capaz nas suas tarefas de desenvolvimento.

É nesse escopo que se insere o papel do planejamento. Definido nesse trabalho como um instrumento que viabiliza projetar o futuro de forma sistemática, propondo objetivos e meios de viabilização do mesmo, entendemos o planejamento como um instrumento fundante da capacidade estatal administrativa, e ao mesmo tempo demanda capacidades estatais para ser construído - em um processo dialético. É por meio desse instrumento que a administração pode elaborar e implementar políticas públicas de forma sistemática, atendendo ao interesse do conjunto da população de forma eficaz e evitando improvisos.

Sustentando essa definição a partir da teoria de Carlos Matus, que chamava a atenção para a importância do planejamento participativo para um Estado autônomo e capaz já na década de 1970 e 1980, este trabalho parte do pressuposto de que o planejamento é essencial para construção da sociedade que queremos. Segundo o autor, o planejamento é um dos instrumentos técnicos-políticos mais importantes para um Estado e sociedade. Configura-se como um instrumento central para se avançar na implementação de políticas públicas e construir um estado capaz de produzir desenvolvimento econômico e social.

Reconhecendo que o planejamento foi uma ferramenta central dos estados desenvolvimentistas, responsáveis por levar a diante o projeto de modernização econômica e burocrática dos Estados latino-americanos, o autor, todavia, tece críticas ao modelo de planejamento construído nesse período – ao qual ele intitulou de planejamento tradicional.

O modelo tradicional de planejamento desenvolvido nessas décadas na América Latina, em geral de conteúdo econômico, formulado por uma elite burocrática centralizada, detentora dos saberes técnicos e, supostamente “neutra”, incumbida de predizer as necessidades sociais, levou a baixa aderência/aplicabilidade social dos planos e por consequência ao seu descrédito no cotidiano da ação pública. A concepção de realidade estática concatenada por uma elite tecno-burocrática centralizada, confiante de que por meio de “diagnósticos técnicos” se chegaria ao que é necessário para transformar a realidade, contribuiu para a construção de uma *ideia* de planejamento mais como uma camisa de forças do que como um orientador político e prático da ação pública. Isso levou, muitas vezes, aos executores de políticas públicas a pensar que os planos não dão certo, que estão descolados da realidade e, portanto, podem ser preteridos frente à necessidade de ação cotidiana nos serviços públicos. Diante disso, vigorou muitas vezes no dia-a-dia a improvisação na implementação dos serviços e nos seus processos de gestão, tornando mais distante o alcance de objetivos traçados. Tal cenário de descolamento do planejado da realidade, a baixa aplicabilidade dos planos e seu descrédito como um instrumento de gestão, levou Matus a elaborar o que ficou conhecido como Planejamento Estratégico Situacional - PES.

O PES parte da tese de que o planejamento é um dos principais instrumentos políticos de um Estado. Negando a pretensão de neutralidade trazida pelo planejamento tradicional, o autor defende que o plano é mais do que uma peça técnica. Ele contém componentes técnicos, mas trata-se prioritariamente de uma peça política, na medida em que, é por meio dele que a sociedade define o que é prioritário para seu futuro (MATUS, 1996a, 1993). A visão de futuro, aonde desejo chegar, qual projeto de desenvolvimento que norteia um país, cidade e/ou organização, não pode ser deixado à sorte das livres forças do mercado, tampouco de uma elite que decide sobre o futuro da coletividade. É fundamentalmente essa noção de *estratégia*⁷ em Matus - *um rumo político deliberado por um conjunto amplo e diverso de atores*.

O segundo postulado elaborado pelo autor é que o planejamento não deve ser restrito a uma elite, mas sim incluir e envolver a maior diversidade de atores possíveis para a tomada de decisão. Considerando que os atores sociais carregam distintas visões de mundo, preferências e valores, a explicação da realidade se complexificaria e aproximaria do mundo vivido, tendo assim maior potencial de aplicabilidade.

O sentido de “situacional” por sua vez, refere-se a necessidade de contextualização dos planos à realidade, seja na fase de montagem do plano (a fase 1 do PES - explicação da realidade), quanto de sua implementação, monitoramento e avaliação. Partindo da noção de que a realidade é fruto de um passado construído e suas instituições, mas possui contingências que a modificam e a dinamiza, os planos devem ter aspectos adaptáveis às mudanças que estão sempre ocorrendo nos cenários políticos e econômicos e que alteram as demandas societárias (MATUS, 1993). Ou seja, menos que uma camisa de força, os planos devem ser orientadores da gestão, com aspectos flexíveis que estejam em consonância com essa compreensão de realidade.

Com a finalidade de contribuir concretamente com o avanço desta peça técnico-política e viabilizá-lo na prática, o autor elaborou a metodologia dos quatro momentos⁸ do PES, que

⁷ Em que pese essa noção carregar igualmente o sentido de um jogo, onde atores com distintas visões de mundo participam e tomam suas decisões.

⁸ o PES foi dividido didaticamente em quatro momentos. O primeiro momento (momento explicativo) diz respeito ao diagnóstico da situação encontrada. Neste momento, são selecionados os principais problemas e discutidas as suas causas, pois ao compreender a realidade, podem ser verificadas as origens e as causas da situação atual, identificando também as consequências. Posteriormente, pode-se selecionar os nós críticos, que são as causas sobre as quais é possível atuar para resolver os problemas (HUERTAS, 1996). O segundo momento (momento normativo) é quando se estabelecem as metas e as linhas de ação para cada objetivo específico identificado. Neste momento, são identificados e quantificados os recursos necessários à realização das ações. É onde atuam diferentes atores presentes no jogo social, orientando o plano para a mudança que se quer obter (HUERTAS, 1996). O terceiro momento (momento estratégico) é quando deve ser verificado se os objetivos, recursos, tecnologia e organização que estão disponíveis se contradizem entre si e se é possível contornar os obstáculos políticos. Essas conclusões visam dar viabilidade para as propostas de solução já elaboradas (HUERTAS, 1996). O quarto momento (momento tático-operacional) é o momento de monitorar as operações e avaliar continuamente. É quando se executa o plano sob uma gerência, com prestação de contas, supervisão, acompanhamento e avaliação (HUERTAS, 1996).

chegou ao Brasil nos anos 1990, mas sobretudo, nos anos 2000. Por meio dessa estratégia para explicar a realidade, encontrar seus nós críticos, pensar na elaboração de programas e projetos para implementá-los e posteriormente monitorá-los e avaliá-los, muitos programas e entes governamentais passaram a se orientar pelo PES.

Entretanto, quando analisado em seu conjunto, muito da gestão pública, a despeito de conhecer as técnicas ou até utilizá-las (de maneira incipiente), ainda carece de retomar o sentido fundamental do PES: a participação do maior número e diversidade de atores possíveis; a necessidade de pensar o planejamento como peça política, orientador da ação e minimizador da zona do imprevisto e do voluntarismo na prestação de serviços; ou seja, uma peça administrativa concreta e não um documento de caráter formal de pouca aplicabilidade.

Em observação aos casos trazidos nesse trabalho, partimos do pressuposto que a falta de priorização do planejamento na gestão pública, somada a baixa aplicabilidade das técnicas de planejamento estratégico, pode ser compreendida à luz da construção do arranjo institucional brasileiro no que tange a duas dimensões: a construção centralizada da federação e a construção de capacidades burocráticas para o planejamento em nível federal.

Tendo tais premissas, passamos na próxima seção trazemos uma reflexão sobre a construção da federação e do planejamento, centralizados, no Brasil.

3 A FEDERAÇÃO E FORMAÇÃO DE CAPACIDADES ESTATAIS PARA PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A formação de capacidades estatais na federação brasileira está relacionada à lógica de construção institucional do Estado, que em seu percurso histórico, passou a concentrar no Executivo federal, cada vez mais, a sustentação de todo o arranjo federativo.

Do ponto de vista conceitual, o federalismo impõe a divisão de poder entre as instituições centrais e estados membros, onde se promove a integração de diferentes entidades territoriais respeitando sua diversidade e observando sua imprescindível unidade estatal (WATTS, 1999). Trata-se, portanto, de uma estratégia distribuição de poder estatal encontrada por estados e nações com distintas composições étnicas, linguísticas, com grande extensão territorial, para garantir a unidade e a autonomia das partes. Enquanto instituição, o federalismo organiza a distribuição das competências exclusivas e concorrentes entre os entes federados, o grau de hierarquia entre suas competências concorrentes e os mecanismos de coordenação e incentivo nas competências comuns (LASSANCE, 2012, p.25).

No caso brasileiro, a fórmula federativa foi adotada formalmente em 1891, o que significa afirmar que, na distribuição da autoridade política do Estado nacional há um compartilhamento de autonomia formal entre o governo central e as unidades regionais formais desde esse período (ABRÚCIO, 2006). Entretanto, sabe-se que a história da federação brasileira foi marcada por um processo sinuoso de altos e baixos (momentos de maior centralização e descentralização) em que se alteraram as competências da União, estados e municípios, assim

como se modificaram as competências institucionais da União. Esse processo, que alternou a distribuição de competências e recursos, acabou por contribuir no desenvolvimento de diferentes capacidades estatais no centro e na periferia, utilizando a expressão de Balán (1974).

Entendemos tal movimento de alternância, como uma consequência da matriz fundadora do Estado brasileiro que, ao mesmo tempo em que foi herdeira da transposição do Estado português para a Colônia (HOLANDA, 2006; FAORO, 2012), cuja marca foi a centralização e a 'solução por cima' das questões nacionais, constituiu paralelamente uma elite local, oriunda da formação das capitanias hereditárias, que governavam seus territórios com grande autonomia durante longo tempo (LEAL, 1975). Essa formação originária, compôs a base das elites locais e nacionais que se alternaram, disputaram e se articularam em torno de seus interesses durante toda história política do país. Entretanto, apesar desse movimento de articulação e alternância, sabe-se que após a proclamação da república, paulatinamente o governo central, ou o executivo federal passou a concentrar autoridade e recursos que o dotaram de capacidades para levar a cabo os projetos de desenvolvimento nacional. O caso do planejamento reflete essa trajetória.

Na república velha, apesar de vigorar o modelo localista-descentralizado, derivado do poder econômico dos líderes locais/proprietários de terra (das províncias do centro-sul - São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) atrelado ao modelo agrário exportador (BRESSER-PEREIRA, 2015), o desenvolvimento de capacidades burocráticas para o planejamento eram incipientes. Conforme trabalho divulgado pelo IPEA (2015) sobre a experiência em planejamento subnacional, apenas em meados da década de 1950⁹ os estados passaram a instaurar órgãos/setores/departamentos voltados para o planejamento, - quase vinte anos após a primeira experiência federal que data de 1937 com o DASP.

Dessa forma, apesar desse período ter pendido para a descentralização, a partir do governo Vargas o discurso centralista ganha força e papel renovado, sustentando-se na justificativa da necessidade de se promover a modernização do Estado para superar o atraso da 'periferia' (BIELCHOWSKY, 2004). Para tanto, transformações profundas eram necessárias: a formação de uma burocracia central e moderna, e a construção de uma identidade nacional que superasse o peso histórico das identidades locais.

Com efeito, a Era Vargas (1937-1945) foi um período de grandes transformações para Estado e sociedade. No que tange à modernização do Estado, a criação de uma expertise

⁹ Para ilustrar os casos do centro-sul do país, no Paraná o primeiro órgão estadual de planejamento foi o Conselho Consultivo de Planejamento Econômico (CCPE), instituído em 1955; No Rio de Janeiro, começa-se a compor setores de planejamento no sentido moderno do termo, com a criação do estado da Guanabara, em 1960, decorrente da ida do Distrito Federal para Brasília. No Rio Grande do Sul de 1951 a 1955, foi elaborado o I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos, marco significativo para as atividades de planejamento (IPEA, 2015).

burocrática centralizada no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) constituíram-se em uma das iniciativas mais importantes para levar adiante o projeto de transformação do Brasil, levando a alguns autores a considera-lo como um polo burocrático/político comparável a um superministério (ABRÚCIO, PEDROTI E PÓ, 2010). Foi por meio desse departamento, conformado como órgão central de planejamento da administração pública brasileira que se implementaram as primeiras mudanças na gestão do Estado rumo à sua modernização. Ele ficou responsável por elaborar orçamentos, recrutar e selecionar servidores, treinar pessoal, racionalizar e normatizar as aquisições e contratos e a gestão do estoque de material (COSTA, 2007, p. 846). Tal processo, ao constituir uma 'ilha de excelência' capaz de implementar as bases da proposta desenvolvimentista no país, acabou por aprofundar a diferença de qualidade entre as burocracias federais e locais, na medida em que não conseguiu se espalhar para as 'pontas' através dos "daspinhos". Esses passaram a funcionar como estrutura paralela, pouco contribuindo para a modernização das estruturas burocráticas locais (ABRÚCIO, PEDROTI E PÓ, 2010). Ou seja, na medida em que esse processo de centralização se aprofundava, cada vez mais a máxima de Visconde do Uruguai de 1877 fazia-se contemporânea: a de que *o governo brasileiro tinha uma cabeça enorme, mas não tinha braços e pernas*, (citado por CARVALHO, 1993, p. 64)¹⁰.

Seguindo esse processo de centralização burocrática, seguiu-se a centralização tributária como mecanismo estratégico para tornar o executivo federal dotado de poder sobre os entes federados. Além disso, as bases simbólicas do federalismo foram derrubadas no ritual de queima das bandeiras estaduais feita por Getúlio Vargas no começo do Estado Novo, eliminando quaisquer dúvidas sobre o projeto de unidade nacional pela via da centralização. Aliados a esses recursos, os dispositivos para legislar sobre a maioria dos temas nacionais e das políticas públicas igualmente foram centralizados no governo federal, durante toda a vigência do Estado desenvolvimentista.

Dessa forma, pode-se afirmar que a despeito do *status* federativo, seguiu-se durante esse período, com a licença breve do interregno de 1946-1964 em que se redemocratiza o sistema político e se restabelece os poderes locais no Brasil, um modelo de relações federativas no Brasil que eram na prática mais assemelhadas às formas que caracterizam um Estado Unitário do que àquelas que caracterizam as federações (ARRETCHE, 2012). Do ponto de vista da organização do planejamento, adensa-se o modelo centralizado: Os planos seguiram-se de caráter econômico e tecnocrático, ou seja, formulado por uma elite técnica-burocrática, pretensamente detentora do conhecimento da realidade e de suas demandas. Seguem-se

¹⁰ Segundo Murilo de Carvalho, em 1877, antes mesmo da proclamação da república, o governo central empregava 69% de funcionários públicos, contra 25% nas províncias e 6% nos municípios, o que motivou Visconde do Uruguai fazer a observação de que o governo brasileiro tinha uma cabeça enorme, mas não tinha braços e pernas.

assim nos demais governos, planos globais com o objetivo de transformar a sociedade por meio de programações econômicas (REZENDE, 2011).

No governo Dutra, o Plano SALTE - Saúde, Alimentação, Transporte e Energia, caracterizou-se como um programa de organização dos gastos públicos em setores infraestruturais e sociais que tampouco pôde ser implementado. Na volta do governo Vargas, em mais um surto de intervenção do Estado na economia, O Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico (conhecido como o Plano Lafer) direcionou o foco de suas atenções para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base. No governo de Juscelino Kubitschek, o Plano de Metas, um ambicioso plano de crescimento de longo prazo, concretizado em curto prazo (50 anos em 5), houve um avanço na noção de plano com características de programação global da economia, em que pese terem sido selecionados projetos prioritários e esbarrar em problemas como falta de um esquema racional e adequado de financiamento (CARDOSO, 2011).

No Regime Militar (1964-1985), a estratégia de desenvolvimento nacional se ancorava, de forma análoga, ao discurso desenvolvimentista em que caberia ao Estado e seu aparato burocrático/administrativo centralizador levar a prosperidade e garantir o crescimento econômico à população¹¹. Nesse período aprofunda-se o modelo centralizado de planejamento, de forma que se formula a primeira experiência de planejamento a longo prazo: o Plano Decenal - um plano de modelo macroeconômico para o desenvolvimento do Brasil (10 anos) e propostas setoriais de perspectiva que se desdobrou em plano quinquenal de investimentos. Seguem-se a ele, no governo Médici, o I PND, que esteve voltado para grandes projetos de integração nacional como a Ponte Rio-Niterói, Angra dos Reis, etc. Já o II PND representou a mais articulada experiência de planejamento após o Plano de Metas, assumindo os riscos de aumento da dívida externa ao investir em construção infraestrutura com financiamento externo (REZENDE 2011; ALMEIDA, 2006).

Os legados desse período militar foram diversos, seja através de um viés mais otimista – em que se valorizam os grandes projetos de desenvolvimento e crescimento econômico pela via do planejamento-, seja por um viés mais crítico, em que se questiona a baixa atenção ao aspecto social e as desigualdades deixadas; ao processo inflacionário gerado pelo modelo econômico adotado e obviamente pela ruptura do processo democrático. Para a reflexão aqui proposta, cabe salientar que o passado autoritário, na medida em que associou a excessiva centralização do poder como principal estratégia de implementar políticas e projetos de transformação social, deixou o poder do executivo federal – União – como o principal artífice da

¹¹ Com efeito, esse foi um período que, embora sustentado no estado de exceção, deu seguimento ao projeto de progresso econômico e produtivo elevando a taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) brasileiro, entre 1968 a 1973, a 10% ao ano.

política nacional. E esse legado não foi apenas simbólico. Com efeito, as principais estruturas burocráticas, fiscais e institucionais modernas e com relativa capacidade estatal foram desenvolvidas no centro. Na periferia, ou no âmbito local, com raras exceções restaram espaços dominados pela precariedade administrativa e baixo desenvolvimento do domínio público, tornando-se alvo de captura política e reprodução de velhas elites.

Dessa forma com a abertura democrática e o processo de descentralização que se inicia nos anos 1980 e segue-se durante os 1990, os principais dilemas da administração pública brasileira seguem-se como um legado dessa trajetória. Apesar dos municípios terem galgado autonomia constitucional para: a) eleger seus governantes e legisladores; b) comandar diretamente sua administração; c) elaborar uma legislação referente às competências que lhe cabem; e, por fim, d) cuidar de sua estrutura tributária e financeira, sabe-se que muitos municípios só se tornaram autônomos para definir políticas em áreas de pouca relevância para o governo federal. Isso se deve as condições socioeconômicas de muitos municípios brasileiros¹²; ao fato de que os mesmos foram os principais destinatários de responsabilidades pela prestação de serviços sociais concomitante ao processo de enxugamento da máquina pública do Estado, paralelamente aos legados do Estado brasileiro no que tange a formação de nossa burocracia e das capacidades estatais para o planejamento no centro.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o processo descentralizador e a Constituição de 1988 não foram capazes de reverter a marca do federalismo brasileiro, que reside na centralidade do papel ordenador do governo central e sua capacidade de propor políticas e programas públicos aos governos locais, que cada vez mais atuam como implementadores de políticas públicas (PAPI, 2014).

Com efeito, as novas responsabilidades por execução das políticas assumidas pelas administrações locais a partir da Constituição Federal de 1988, atrelado às novas responsabilidades pela produção de planejamento, têm provocado a necessidade de produção de *capacidades estatais* (institucionais, burocráticas e relacionais), para atender as funções constitucionais de implementação de políticas públicas sociais. Os casos trazidos nesse artigo demonstram esses desafios ainda na atualidade.

4 CAPACIDADES PARA O PLANEJAMENTO NOS MUNICÍPIOS DO RGS: análise dos casos

O artigo 165 da Constituição Federal impôs aos três entes federados a tarefa de construir seus planos plurianuais (o PPA) de quatro em quatro anos, tendo como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Reforçando a

¹² Isto pode ser compreendido quando observamos a realidade municipal brasileira que segundo o Censo de 2010, conta com mais de 70,7% de municípios com pequeno porte, ou seja, com até 20.000 habitantes, onde vige segundo Souza (2002) a precária situação financeira e burocrática na maioria deles. Por outro lado, apenas 0,3% são de grande porte, onde vive mais de 1.000.000 de habitantes (BURGOS, 2013) tornando altamente complexa a tarefa de governar.

centralidade do planejamento para a administração pública, o artigo 174 estabelece que a função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público sobretudo como *agente normativo e regulador da atividade econômica* (CF 1988).

Entretanto, conforme demonstrou Rezende (2011), em que pese a nova carta ter elencado como prioritário o planejamento público, o contexto que associou descentralização e reforma do Estado, não contribuiu para sua ampliação ou profissionalização. Conforme indica o autor, ao contrário do papel que o planejamento teve no período do nacional desenvolvimentismo, um instrumento central para o crescimento e desenvolvimento, ele passa a ser uma peça de pouca utilidade nos anos 1990, fragilizada em face de uma espúria associação entre autoritarismo e planejamento que vicejou na transição do regime militar para a democracia, ainda que preservasse elementos básicos que poderiam permitir uma busca pela superação dos problemas societários. Soma-se a isso que o novo contexto de reformas associou o planejamento a orçamento, diminuindo seu papel político.

A descentralização federativa no contexto da democratização contribui com esse cenário de esvaziamento do sentido do planejamento. Ao ter tornado isoladas e pulverizadas as iniciativas de estados e municípios no campo do planejamento e da formulação de políticas setoriais, se abandona a visão integrada de desenvolvimento ao focalizar o interesse local. Ademais, em face da grande desigualdade federativa e fragilização dos entes locais devido à crise e à baixa construção de capacidades estatais históricas, muitas vezes o PPA tornou-se uma peça burocrática, assemelhando-se mais a um instrumento orçamentário do que de efetivo planejamento.

Foi nesse contexto que os Planos Plurianuais começam a ser desenhados nos municípios do Rio Grande do Sul. O estado, como ente federado, inicia seu processo de planejamento plurianual em 1992, que foi se aperfeiçoando na forma e nas estruturas para a formação do mesmo com os governos e pressão da burocracia especializada (IPEA, 2015). No caso dos municípios do Rio Grande do Sul, constantes na tabela 1, não se tem registro específico do início de suas atividades, em que pese, formalmente terem iniciado em 1992.

Tabela 1 - Amostra da pesquisa de 14 municípios do RS de acordo com os critérios porte populacional e distribuição geográfica.

Município	População	Pop. Categ.
Aceguá	4.468	1
Ajuricaba	7.239	2
Arroio do Tigre	12.743	3
Estrela	31.005	4
Gaurama	5.796	2
Monte Belo do Sul	2.683	1
Morrinhos do Sul	3.098	1

Nova Hartz	18.810	3
Pantano Grande	9.738	2
Porto Alegre	1.417.721	7
Rio Grande	198.795	6
São Gabriel	60.529	5
Três de Maio	23.707	4
Unistalda	2.439	1

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados do IBGE (2014)

4.1 Processo de Elaboração dos PPAs municipais 2014-2017

Sobre o primeiro aspecto observado, o processo de elaboração do PPA, a análise documental (Lei, Mensagem do Executivo e Anexos do PPA 2014-2017) não foi capaz de tornar-se fonte de pesquisa robusta sobre o processo de elaboração do referido PPA, exigindo pesquisa de campo. Ao contrário da Mensagem Presidencial do PPA Federal (PPA Mais Brasil 2012-2015) a qual destina capítulo específico abordando o processo de construção do referido plano, a visão de futuro e os macro-objetivos, no caso dos municípios pesquisados isso não se evidenciou na totalidade. Somente em 03 municípios (Monte Belo do Sul, Porto Alegre e Rio Grande) mencionam em seus documentos como se deu o processo de elaboração do Plano Plurianual. Nos documentos não é citada realização prévia de diagnóstico socioeconômico e ambiental que subsidie a elaboração do Plano, exceto em Porto Alegre, que cita estudos realizados por outras instituições.

Outro aspecto relevante quanto ao aspecto elaboração do plano, refere-se a ausência de referências sobre capacitações realizadas para tanto. Somente 02 (dois) municípios da amostra (Ajuricaba e Três de Maio) realizaram oficinas de planejamento com público interno visando a capacitação do mesmo para a elaboração do PPA. Além disso, com exceção de Porto Alegre, todos os demais municípios da amostra contrataram capacitação de prestador privado, voltado à elaboração do PPA.

4.1.1 Estrutura organizacional responsável pela elaboração do PPA

Em relação ao arranjo organizacional observou-se a existência de dois aspectos comuns entre os municípios pesquisados. Um deles é a existência em alguns municípios de uma secretaria/órgão responsável pela coordenação, sistematização e elaboração do PPA configurando um arranjo organizacional sistêmico. O outro, caracteriza-se pela ausência desta estrutura, configurando um arranjo organizacional *ad hoc*. Dos 14 municípios pesquisados, 06 (seis) apresentam arranjo organizacional sistêmico e os demais, 08 (oito) arranjo organizacional *ad hoc*.

Inserido nestes dois traços comuns de arranjo organizacional - sistêmico ou *ad hoc*- observa-se heterogeneidades no que se refere aos atores/secretarias envolvidas, ao grau de participação, atribuições e etapas do processo de elaboração do PPA.

Em relação aos municípios que possuem um arranjo sistêmico, observa-se que dos 06 (seis) municípios que possuem este tipo de arranjo organizacional, em três (São Gabriel, Porto Alegre e Três de Maio) houve a participação direta de todas as secretarias do município no processo de elaboração do PPA. Nos três restantes (Gaurama, Rio Grande e Nova Hartz) a participação direta na elaboração ficou restrita à Secretaria da Fazenda ou ao Gabinete do Prefeito.

Em Rio Grande e Porto Alegre realizaram-se reuniões entre a secretaria responsável pela elaboração e consolidação do PPA com as demais secretarias, construindo as diretrizes/ações a serem incluídas no plano. No caso de São Gabriel, Três de Maio e Nova Hartz, a secretaria responsável pela elaboração do plano apenas solicita aos demais órgãos o envio de propostas a serem contempladas no plano. E, em Gaurama as demais secretarias somente revisam o PPA elaborado pela Secretaria de Administração e pelo Gabinete do Prefeito.

Nos municípios que não possuem arranjo organizacional sistêmico para a elaboração do PPA forma-se uma estrutura provisória responsável por essa tarefa. Em todos os 08 (oito) municípios esta estrutura envolveu os contadores, que elaboram a parte orçamentária do plano. Em cinco municípios (Unistalda, Arroio do Tigre, Ajuricaba, Monte Belo do Sul e Morrinhos do Sul) houve a participação de secretários e/ou do prefeito na estrutura provisória. No caso de Aceguá foi elaborado um formulário pela estrutura provisória a ser preenchido por todos os secretários. Em Estrela e Aceguá a estrutura provisória envolveu servidores em cargos de comissão. Em Pantano Grande foram realizadas reuniões com os secretários para a inclusão de suas ações.

Destaca-se a diversidade de formato destas equipes que são responsáveis pela elaboração, tanto às sistêmicas quanto a *ad hoc*, não parecem atender a todas as condições indicadas pelas orientações da SPI/MPOG que são: autoridade e legitimidade política perante o Prefeito para debater prioridades/estratégias do governo; conhecimento técnico de como funciona a Prefeitura (processo orçamentário, sobre o território municipal/demandas e interesses dos diversos setores da cidade e existência de gestores permanentes com conhecimento técnico na área de planejamento) e disposição política e tempo para organizar/planejar a elaboração do PPA. Por outro lado, ressalta-se a importância dada à participação dos contadores das prefeituras neste processo, sobretudo nos municípios de menor porte, o que indica que, de um lado, pode estar predominando nestes locais a ênfase da orçamentação em detrimento do planejamento.

No que se refere ao grau de centralização, predomina (13 municípios) a descentralização, conferindo maior grau de autonomia às secretarias setoriais para a inclusão de programas e

ações na elaboração do PPA. Estas características parecem não estar relacionadas à existência ou não de uma estrutura sistêmica de elaboração e coordenação do PPA, e sim parecem estar mais ligadas a características particulares da gestão das prefeituras e da capacidade do Chefe do Executivo de estar presente durante o processo.

Em relação ao uso de ferramentas tecnológicas 08 (oito) municípios da amostra (Gaurama, Unistalda, Aceguá, Pantano Grande, Porto Alegre, Morrinhos do Sul, Arroio do Tigre e Ajuricaba) utilizaram um sistema específico de contabilidade ou planejamento para a elaboração do PPA 2014-2017.

Em relação ao diagnóstico utilizado na elaboração do PPA, somente dois municípios (Porto Alegre e Ajuricaba) elaboram estudos sócio econômicos/ambientais para subsidiar a elaboração do plano. Em Porto Alegre foram utilizados estudos específicos do partido do prefeito eleito, ao passo que em Ajuricaba foram consultados estudos feitos pela prefeitura sobre o orçamento participativo, além de PPAs de outros municípios e do Estado.

Em Monte Belo do Sul foi consultada a previsão de receitas da FAMURS (Federação das Associações dos Municípios do RS), e em Rio Grande foram utilizadas estatísticas de diversas instituições, como o IBGE, o TCE-RS, a FEE e as estatísticas da PNAD. Apenas nos municípios de Morrinhos do Sul, Arroio do Tigre e Monte Belo do Sul os programas e ações presentes no PPA não foram baseados no plano de governo apresentado durante as eleições pela gestão eleita. O fato de a maioria (12) dos municípios da amostra terem elaborado o PPA sem diagnóstico prévio, aponta que o PPA pode estar sendo elaborado como uma formalidade para cumprir norma constitucional, descumprindo a dimensão estratégica do planejamento, qual seja, de traçar a visão de futuro a ser alcançada.

4.1.2. Interlocução do Poder Executivo com a sociedade civil

Desde os dispositivos de participação previstos na Carta Magna de 1988, o Brasil vem experienciando vários canais de participação na formulação e implementação de políticas públicas, como os Conselhos de políticas, nas três esferas de Governo. Corroborando com este cenário de proliferação de canais de participação, observou-se que na totalidade dos municípios da pesquisa existe algum tipo de canal de participação à população no processo de elaboração e definição dos programas e ações do PPA 2014-2017. No que concerne ao canal de interlocução do Poder público municipal com a sociedade civil, em 13 dos 14 municípios pesquisados a participação ocorre via audiência pública, ao passo que no município de Rio Grande, é por meio de plenárias e, em Porto Alegre, via dinâmica do Orçamento Participativo (OP), vigente desde 1989.

No que se refere à natureza da participação, se consultiva, informativa e ou deliberativa, observou-se que em 03 (três) municípios (Rio Grande, Porto Alegre e Ajuricaba) a participação caracterizou-se por deliberativa. Em 04 municípios (Pantano Grande, Estrela, Arroio do Tigre e Três de Maio), caracterizou-se por participação de natureza consultiva, ao

passo que nos demais (07 municípios, equivalente a 50% da amostra), por natureza informativa. A natureza da participação da sociedade civil nos diferentes canais de participação parece estar relacionada, em parte, com o porte do município, uma vez que nos 02 (dois) maiores municípios (Porto Alegre e Rio Grande) caracterizam-se pela participação deliberativa, ao passo que entre os menores municípios a participação foi predominantemente informativa.

No que se refere à realização de oficina de planejamento com o público externo, conforme orientação do Governo federal inserida no *Programa de Apoio à Elaboração e Implementação dos PPAs Municipais 2014-2017*¹³ observou-se que nenhum município da amostra pesquisada realiza as rodadas de oficina de planejamento com o público externo, e, portanto, não foi formada comissão da sociedade civil para o acompanhamento da tramitação do PPA, tampouco referente ao monitoramento e avaliação.

Em síntese observa-se a participação no processo de elaboração do PPA nos municípios pesquisados, em que pese mostrar-se incipiente dado que não se realizou as rodadas de oficinas com o público externo, e, igualmente, não se articulou com o conjunto de conselhos, permanecendo apenas uma participação individual e setorializada de alguns dos conselhos municipais.

4.2 Concepção e Conteúdo do PPA municipal 2014-2017

No que tange a análise de concepção dos PPAs observou-se aspectos relacionados com a dimensão estratégica e a visão de futuro dos municípios através da Mensagem do Chefe do Poder Executivo e da Lei dos PPAs municipais 2014-2017.

A análise da dimensão estratégica de 02 (dois) municípios (Morrinhos do Sul e Arroio do Tigre) ficou prejudicada uma vez que os mesmos não elaboraram a Mensagem do Chefe do Executivo no PPA 2014-2017. Nos demais, na maior parte, o conteúdo da Mensagem do Chefe do Executivo baseou-se em modelos de anos anteriores. Em 03 municípios que correspondem aos maiores da amostra (Porto Alegre, Rio Grande e São Gabriel) a referida Mensagem contém uma descrição da situação socioeconômica e ambiental do município, e apenas 02, (Porto Alegre e Ajuricaba) apresentam na Mensagem uma descrição do cenário fiscal do município.

Em relação à Visão de Futuro para o município, Macro objetivos a serem perseguidos no médio prazo e um conjunto de Estratégias de como fazer cumprir os objetivos apresentados, somente 01 município (Porto Alegre) apresenta os três aspectos, e 02 (São Gabriel e Rio Grande) apresentam somente os últimos dois aspectos (macro objetivos e conjunto de

¹³Nesta rodada deve-se organizar com o conjunto da cidade, com os diversos segmentos previamente mapeados, a apresentação do documento base do PPA 2014 – 2017 com o objetivo de: comunicar à população a estratégia e os programas do Plano e sobretudo ouvir as críticas e sugestões. É fundamental que o Governo municipal, após o processo de consulta e participação social, sistematize as propostas e faça o *feedback* à população, sobre o que foi incorporado ou não ao texto final (Brasil, (a) 2013, p.53)

estratégias), indicando que, em termos formais, os PPAs dos municípios de maior porte apresentam um conteúdo mais programático que os de menor porte.

4.3. O Sistema de Monitoramento e Avaliação dos PPAs municipais

No que diz respeito ao sistema de monitoramento e avaliação do PPA 2014-2017 dos municípios pesquisados, a análise desta dimensão envolveu aspectos como a previsão legal, aspectos operacionais do sistema, e avaliação dos resultados do sistema de monitoramento e da avaliação.

Em relação à previsão legal de um sistema de M&A, observou-se em 10 (dez) municípios esta previsão na Lei do PPA 2014-2017. Excetuam-se desta previsão, Arroio do Tigre, Gaurama, Nova Hartz e São Gabriel. Em geral, a definição legal estabelece como e com que periodicidade será realizada a avaliação das metas do plano, sem haver a definição de como se dará o monitoramento em si dessas metas. Assim, ocorre que em determinados municípios, mesmo com a previsão legal da realização de avaliação dos resultados, não há na prática sistema de monitoramento para fazer o acompanhamento das metas do plano. Isso ocorre em 03 (três) municípios da amostra pesquisada, Aceguá, Monte Belo do Sul e Pantano Grande, três dos menores municípios da amostra.

Gaurama, São Gabriel e Nova Hartz juntam-se a esses três municípios no que se refere à ausência de um sistema de monitoramento do PPA. Os demais 08 (oito) municípios da amostra possuem sistema de monitoramento e previsão legal sobre a avaliação, com exceção do município de Arroio do Tigre, que possui um sistema de monitoramento, mesmo sem a definição legal de uma avaliação periódica dos resultados do Plano.

A realização do monitoramento ocorre de duas formas. Uma, quando é atribuído a somente um órgão da estrutura administrativa do município e a outra, quando é realizado de forma descentralizada, por vários órgãos simultaneamente.

A existência de um sistema de monitoramento e avaliação do PPA não parece estar diretamente relacionada à existência de uma configuração estrutural sistêmica ou *ad hoc* durante o processo de elaboração, visto que o monitoramento em alguns casos é desempenhado de forma descentralizada ou sem a existência de um sistema específico definido, o que na prática, significa a ausência de monitoramento, impedindo assim a avaliação dos programas e correções de rumos eventualmente necessárias.

Em todos os municípios que dispõem de sistema de monitoramento os principais usuários dessas informações geradas pelo sistema são o próprio público interno das prefeituras. Porto Alegre se diferencia pela existência de monitoramento paralelo dos programas do PPA, realizado por uma instituição sem fins lucrativos.

No tocante à avaliação dos programas monitorados, 03 (três) municípios - Porto Alegre, Rio Grande e Três de Maio - apontaram que foi feita através de reuniões periódicas com pauta específica sobre o andamento dos programas do PPA. Estas avaliações periódicas

subsidiaram alterações no Plano ao longo da sua execução. Nos demais municípios (11) os entrevistados apontaram que não ocorre avaliação dos programas monitorados e em 04 (quatro) destes municípios - Aceguá, Arroio do Tigre, Gaurama e Nova Hartz, as alterações ocorrem através da Lei Orçamentária, com o objetivo de apenas fazer alterações para a inclusão de despesas e/ou receitas que não estavam inseridas no instrumento original do Plano. Isso ocorre mesmo naqueles municípios em que há a previsão legal de avaliação do Plano. Esta prática aponta precariedade no entendimento sobre qual é a função de cada um dos três instrumentos que compõem o ciclo orçamentário (o PPA, a LDO e a LOA).

Denota-se que o monitoramento e avaliação do PPA, na maioria dos municípios pesquisados, caracteriza-se por precariedade e até mesmo inexistente, uma vez que aqueles municípios que informaram realizar monitoramento descontinuo ou sem periodicidade, na prática, significa inexistência de monitoramento, já que por definição, monitoramento é o ato contínuo, sistemático e organizado de acompanhamento, permitindo intervenção tempestiva para correção de rumos. Por outro lado, o fato de apenas 03 municípios da amostra apontarem a realização da avaliação, corrobora, em alguma medida que nos demais, ou o monitoramento inexistente ou é muito precário.

CONCLUSÕES

A institucionalização do PPA como instrumento de planejamento está previsto desde a Carta Magna de 1988, no entanto, somente a partir de 2000, com a vigência da Lei Complementar nº101/2000, predominou a interpretação de que o mesmo é obrigatório, inclusive, para todos os municípios brasileiros. O processo de elaboração dos PPAs municipais 2014-2017 reflete a predominância de uma estrutura organizacional *ad hoc* e com baixa participação da sociedade civil no processo de elaboração. No entanto, esta interlocução com a sociedade civil organizada é de alcance limitado dado o caráter consultivo ou informativo. Outro aspecto que chama atenção é o baixo alcance das ações de capacitação de servidores públicos municipais, voltadas a qualificar a elaboração e gestão dos PPAs, em comparação com as capacitações ofertadas por consultorias contratadas do setor privado.

A dimensão estratégica do conteúdo do plano (Lei e Mensagem do Executivo) reflete a reduzida importância política dada pelos governos municipais aos PPAs como instrumento de planejamento. Este desprestígio se observa pela ausência de consulta prévia a diagnósticos sobre a realidade econômica, social, ambiental do município (que demonstram quais os problemas que devem ser atacados) e tampouco aponta quais as estratégias ou políticas associadas que serão adotadas para enfrentar problemas que o município enfrenta. Este quadro tem como resultados, objetivos e diretrizes estratégicas genéricas e, por vezes, reproduzindo o conteúdo do PPA anterior, quando não redigido por servidor que não estava na equipe de elaboração do plano. Assim a pesquisa não permite afirmar que o PPA tenha se transformado num instrumento de planejamento capaz de dar suporte à gestão estratégica do

governo. Ao contrário, a elaboração dos referidos documentos, em larga medida, cumpre uma formalidade, dada o conjunto de lacunas.

Para que esse cenário seja revertido deve haver um necessário equilíbrio entre as responsabilidades e funções constitucionalmente atribuídas aos municípios e os recursos financeiros a eles dedicados. Ademais a construção de capacidades estatais que sustentem um projeto de desenvolvimento local alçado sobre diagnósticos sócio-territoriais se fazem urgentes. Se é possível perceber os limites reais ao discurso localista/municipalista como eixo virtuoso da gestão pública, por outro lado não se pode pensar no avanço da gestão pública e da entrega de políticas qualificadas sem defender o reforço das capacidades locais. Sabe-se que a efetivação destas possibilidades é um imenso desafio dada a importante heterogeneidade de situações enfrentadas pelos municípios, sobretudo aqueles de pequeno porte (menos de 20 mil habitantes) nos quais a dependência de recursos financeiros frente às transferências constitucionais é acentuada.

Referências

- ABRÚCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula.** *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 24, p. 41-67. 2005
- ABRÚCIO, L.F. Et All. **A Formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas Administrativas.** In: LOUREIRO, M.R et All. *Burocracia e Política o Brasil.* RJ, FGV, 2010
- ANDERSON, P. **Linhagens do Estado absolutista.** São Paulo: Brasiliense, 2004.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.** Rio de Janeiro. Editora FGV; FIOCRUZ, 2012
- BALÁN, J (org). **Centro e Periferia no desenvolvimento brasileiro.** São Paulo: Editora Difel, 1974.
- BIELCHOWSKI, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro de 1930 a 1964,** Rio de Janeiro, CONTRAPONTO, 2004
- BRESSER-PEREIRA, Luís Carlos. **O Estadista, a Nação e a Democracia.** In *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade.* São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- CARDOSO, J. C. **Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil.** Brasília, IPEA, 2011
- CARDOSO, J.C; SANTOS. J.C;PIRES, R.R; PPA 2012-2015 **A experiência Subnacional de Planejamento no Brasil.** Brasília, IPEA, 2015
- CARVALHO, J. M. **A construção da ordem: a elite política imperial. Teatro das sombras: a política imperial.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007
- CINGOLANI. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures.** Maastricht: UNU-MERIT, Working Paper, n. 53, 2013
- COSTA, Aureliano. **Federalismo.** In: AVELAR e CINTRA (org). **Sistema Político Brasileiro: Uma introdução.** Rio de Janeiro: Konrad – Adenauer- Stiftung; São Paulo: UNESP, 2007.
- COUTO, Leandro. **Sistema de planejamento federal: novas respostas para velhos e novos desafios.** RBPO, Brasília. Volume 1, nº 1, 2011
- DEMARCO, Diogo Joel e CHIEZA, Rosa Ângela (orgs). **Pesquisa de Desenvolvimento de Metodologia de Avaliação do Alinhamento do PPA Municipal e aplicação ao caso Sul-Riograndense. Relatório de Pesquisa.** CEGOV - Porto Alegre/Brasília. 2015. 140p.
- ELAZAR, DanielJ. **Exploring federlism. Alabama:** university of alabama Press, 1987.
- EVANS, P. **O Estado como Problema e Solução.** In: *Lua Nova – Revista de Cultura Política*, 28/29, São Paulo: CEDEC, 1993

- FAORO, Raymundo. **A Formação do Patronato Político Brasileiro**. 5^o ed. São Paulo: Ed. Globo, 2012
- FERREIRA, G.N. **Centralização e Descentralização no Império: O debate entre Tavares Bastos e Visconde do Uruguai**. SP, Ed.34, 1999
- GOMIDE; BOSCHI (ORG). **Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.
- GOMIDE; PEREIRA; MACHADO. **O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica**. Sociedade e Cultura, v. 20, p. 3–12, 2017.
- GOMIDE; PIRES (EDITORES). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Www.Ipea.Gov.Br, p. 385, 2014.
- HOLANDA, S. Buarque. **Raízes do Brasil**. 26^o edição. São Paulo: companhia das letras, 2006
- HUERTAS, F. **Entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo: Ed. Alfa-Omega, 1975
- LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia: desempenho e padrões de governo em 36 democracias**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2003
- MATUS, C. Política, Planejamento & Governo – Tomos I e II. Brasília, DF: IPEA, 1993.
- NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático**. 4^o ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2010
- NOVE, A. A economia do socialismo possível. São Paulo: Ática, 1989.
- PAULO, A, F, R. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. RSP, nº61 (2): 171-187; abr/jun 2010
- PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem** [Textos para discussão Nº 37]. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2000.
- PETERS, B. G. «*The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?*»unpublished paper. DepartmentofPolitical Science, Universityof Pittsburgh, 2005
- PINHO, S. E. C. Planejamento governamental no novo-desenvolvimentismo democrático: auge e deterioração das capacidades estatais (2003-2016). Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, julho/ dezembro 2017, p. 331 a 368. ISSN 2358-4556
- REPETTO, Fabián. **Capacidad estatal : requisito necesario para una mejor política social en América Latina**. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003
- REZENDE. F. Planejamento no Brasil: Auge, Declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO, J. C. **Diálogos para o Desenvolvimento: A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília, IPEA, 2011
- SOUZA, Celina. **Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas**. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA | Rio de Janeiro 51(1):27-45, jan. - fev. 2017
- WALLERSTEIN, I. **The modern world-system: Capitalist agriculture and the origins of the European world-economy itz the 16th. century**. New York, Academic Press, 1974
- WATTS, R. **Sistemas federados comparados**. Ediciones Juridicas y sociales. Barcelona, 2006

